

**Recurso 733/2025**  
**Resolución 14/2026**  
**Sección Primera**

## **RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 23 de enero de 2026

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■ contra los pliegos que han de regir el contrato denominado “Servicio para los estudios de consultoría para la licitación de la concesión del servicio de gestión de los residuos municipales en el ámbito de la Mancomunidad de Los Alcores” (Exp. 85/2025), promovido por la Mancomunidad de los Alcores para la gestión de RSU, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 28 de octubre de 2025, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. El citado anuncio fue objeto de rectificación y publicación posterior en el perfil el 9 de diciembre de 2025, mismo día en que los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público. El valor estimado del contrato asciende a 492.576,7 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante Real Decreto 817/2009) y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

**SEGUNDO.** El 22 de diciembre de 2025, la entidad ■ presentó en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación contra los pliegos de la citada contratación.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 23 de diciembre de 2025, se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución que, tras su posterior reiteración, ha tenido entrada en esta sede.

Habiéndose cumplimentado el trámite de alegaciones al recurso a los interesados por plazo de cinco días hábiles con traslado del escrito de interposición, no consta que se haya formulado ninguna alegación en el plazo conferido.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **PRIMERO. Competencia.**

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en el artículo 10.3 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, en su redacción dada por el Decreto 120/2014, de 1 de agosto; toda vez que la Mancomunidad no ha manifestado que disponga de órgano propio para la resolución del recurso, habiendo remitido a este Tribunal toda la documentación necesaria para su resolución

### **SEGUNDO. Legitimación**

Ostenta legitimación la entidad recurrente conforme a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 48 de la LCSP, cuyo tenor es el siguiente: *“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso.* En este sentido, la recurrente tiene la condición de licitadora habiendo presentado su oferta con posterioridad a la interposición del recurso.

### **TERCERO. Acto recurrible.**

El recurso se interpone contra los pliegos que rigen un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros y ha sido convocado por un ente del sector público con el carácter de poder adjudicador. El recurso resulta, pues, procedente al amparo de lo previsto en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 a) de la LCSP.

### **CUARTO. Plazo de interposición.**

De conformidad con lo estipulado en el artículo 50 apartado 1 b) de la LCSP, el recurso se ha interpuesto dentro del plazo legal.

### **QUINTO. Fondo del asunto: sobre el motivo relativo a la exigencia desproporcionada de solvencia económica**

#### I. Alegaciones de la asociación recurrente

Solicita la nulidad o, en su caso, la modificación de determinados extremos de los pliegos y que se requiera al órgano de contratación la subsanación de los mismos, a fin de asegurar los principios de libre concurrencia, proporcionalidad e igualdad. Funda esta pretensión en diversos motivos que se expondrán en este fundamento de derecho y en los siguientes:

En un primer motivo, la recurrente esgrime que el requisito mínimo de solvencia económica exigido en el apartado 7.1 C) del Anexo I del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) resulta desproporcionado. El citado apartado establece que *“Los licitadores deberán tener y acreditar su solvencia económica y financiera mediante el volumen anual de negocios del licitador para contratos similares de consultoría e ingeniería, referido al mejor*



*ejercicio dentro de los tres últimos años disponibles, sea igual o superior a 3 veces el presupuesto base de licitación al contrato que se licita.*

*Para acreditar la solvencia económica, se deberá presentar las cuentas anuales depositadas en el Registro Mercantil.*

La recurrente sostiene que esta exigencia de solvencia económica es contraria a lo dispuesto en el artículo 87.1.a) de la LCSP, que fija como límite legal ordinario el 1,5 del valor estimado del contrato, salvo que exista una debida justificación en el pliego o en el expediente. Sostiene (i) que, en este caso, los pliegos no contienen justificación técnica alguna que acredite la necesidad de elevar el umbral de solvencia económica y (ii) que tampoco consta en el expediente el informe específico del artículo 336 de la LCSP a que se refiere el citado artículo 87 del texto legal contractual.

Incide en que el valor estimado del contrato asciende a 492.576,70 euros, por lo que el volumen anual de negocios máximo exigible conforme a la LCSP no debería superar la cantidad de 738.865,05 euros € (1,5 veces aquel valor) y esgrime que el establecimiento de una cifra superior al doble del límite legal permitido, sin justificación alguna, constituye una infracción legal que vulnera no solo el artículo 87.1, sino también los artículos 74.2 y 132 de la LCSP.

Finalmente, tras citar varias resoluciones de tribunales administrativos de recursos contractuales, solicita la anulación de este requisito mínimo de solvencia económica para que se ajuste a los límites del artículo 87.1 a) de la LCSP o, subsidiariamente, se aporte la justificación técnica y jurídica exigida legalmente.

## II. Alegaciones del órgano de contratación

Se opone al motivo del recurso, esgrimiendo que la proporcionalidad de la solvencia es un concepto jurídico indeterminado que debe examinarse en cada caso en atención a la complejidad técnica y dimensión económica del contrato. En este sentido, alude al *“muy elevado grado de complejidad técnica y dimensión económica, puestos de manifiesto por SGM Ingeniería Ambiental, adjudicataria del contrato de asistencia técnica inicial de apoyo para la elaboración de la documentación técnica y administrativa necesaria para la contratación de los estudios técnicos necesarios que servirán de base para la licitación de la concesión del servicio de Gestión de los Residuos Municipales del ámbito de la Mancomunidad de los Alcores”*.

En este sentido, se adjunta con el informe al recurso un documento elaborado por ■ en el que se señala que, si bien el contrato tiene un presupuesto de 492.576,70 euros, su objeto no se limita a la elaboración de informes aislados, sino que comprende la preparación integral de la futura licitación de la concesión del servicio de gestión de residuos urbanos, incluyendo, entre otros extremos:

- Estudios técnicos y económicos de alternativas.
- Auditorías de instalaciones y procesos.
- Anteproyectos de instalaciones.
- Estudios de viabilidad.
- Redacción de documentación técnica de la concesión.
- Asistencia en la fase de licitación: pliegos, consultas, análisis de ofertas, recursos y redacción contractual.

Se indica en el citado documento que, en este contexto, *“la solvencia exigida no se vincula únicamente al importe del contrato de consultoría, sino a la responsabilidad técnica que asume la consultora en la correcta definición de un contrato concesional de enorme impacto económico, ambiental y social”* y que *“La mención al impacto económico de la futura concesión no pretende modificar el valor estimado del contrato de consultoría como parámetro legal de solvencia, sino evidenciar el elevado riesgo técnico y la responsabilidad profesional asociados a la correcta definición*



*del modelo concesional, apreciados por el órgano de contratación en el ejercicio de su discrecionalidad técnica, y que justifican la exigencia de una elevada capacidad económica y organizativa del adjudicatario”.*

Por otro lado, añade el órgano de contratación que, de las cinco entidades licitadoras, cuatro no han mostrado discrepancia respecto al requisito de solvencia económica y que, en cualquier caso, la LCSP permite la integración de la solvencia con medios ajenos y la licitación en unión temporal de empresas. Y, por último, señala que, conforme al artículo 87.1 de la LCSP, cabe justificar un umbral superior para la solvencia económica al del citado precepto legal en el informe específico a que se refiere el artículo 336 de la LCSP, no habiéndose llegado aún al momento de la contratación en el que debe elaborarse el citado informe.

### III. Consideraciones del Tribunal

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen. Como ya hemos señalado, el apartado 7.1 C) del Anexo I del PCAP establece, como requisito mínimo de solvencia económica, un volumen anual de negocios del licitador para contratos similares de consultoría e ingeniería que, referido al mejor ejercicio dentro de los tres últimos años disponibles, sea igual o superior a 3 veces el presupuesto base de licitación del contrato que se licita.

Al respecto, el artículo 87.1 a) de la LCSP dispone que *“La solvencia económica y financiera del empresario deberá acreditarse por uno o varios de los medios siguientes, a elección del órgano de contratación:*

*a) Volumen anual de negocios, o bien volumen anual de negocios en el ámbito al que se refiera el contrato, referido al mejor ejercicio dentro de los tres últimos disponibles en función de las fechas de constitución o de inicio de actividades del empresario y de presentación de las ofertas por importe igual o superior al exigido en el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y en los pliegos del contrato o, en su defecto, al establecido reglamentariamente. El volumen de negocios mínimo anual exigido no excederá de una vez y media el valor estimado del contrato, excepto en casos debidamente justificados como los relacionados con los riesgos especiales vinculados a la naturaleza de las obras, los servicios o los suministros. El órgano de contratación indicará las principales razones de la imposición de dicho requisito en los pliegos de la contratación o en el informe específico a que se refiere el artículo 336”.* (El subrayado es nuestro)

Asimismo, el artículo 116.4 c) de la LCSP es claro al establecer que, en el expediente de contratación, se justificarán adecuadamente los criterios de solvencia técnica o profesional y económica y financiera.

En este sentido, viene siendo doctrina de este Tribunal y del resto de Órganos de resolución de recursos contractuales que esta justificación previa en el expediente es necesaria por imperativo legal, siendo dicha motivación la que permitirá determinar, en cada caso, la proporcionalidad y vinculación del criterio de solvencia al objeto del contrato, requisitos exigidos en el artículo 74.2 de la LCSP.

La justificación del criterio de solvencia es un elemento clave porque garantiza principios básicos de la contratación pública como el libre acceso, igualdad de trato, transparencia y proporcionalidad (artículos 1 y 132 de la LCSP)-, a la vez que asegura al órgano de contratación la correcta marcha de la licitación, evitando posibles impugnaciones derivadas del desconocimiento de las razones que fundamentan el requisito de solvencia elegido. No es posible, pues, que esa motivación del criterio se esgrima *a posteriori* en el informe al recurso, resultando necesario que figure en el expediente en salvaguarda de todos los principios expuestos y del derecho de defensa.

La exigencia de un elevado nivel de solvencia puede resultar válida si está correctamente motivada en el expediente. Y ello es lo que, de algún modo, viene a reconocer el artículo 87.1 a) de la LCSP que, con independencia de la previsión legal general del artículo 116.4 c) del texto legal contractual, viene a imponer una



motivación más reforzada si cabe cuando los pliegos, respecto a la solvencia económica, exijan un volumen mínimo anual de negocios superior a una vez y media el valor estimado del contrato; como sucede en el supuesto examinado donde el PCAP establece, para el mejor ejercicio dentro de los tres últimos años disponibles, un volumen anual de negocios referido a contratos similares de consultoría e ingeniería igual o superior a 3 veces el presupuesto base de licitación del contrato.

Pues bien, en la contratación examinada, no se ha encontrado justificación alguna en el expediente del requisito de solvencia económica establecido, vulnerándose lo dispuesto en los dos preceptos legales anteriormente mencionados. Es en el informe al recurso y en el documento que se adjunta donde se esgrimen las razones que han conducido a la exigencia de aquel requisito mínimo, habiéndose privado a los operadores económicos interesados en licitar de su conocimiento previo.

Esta obligación legal de motivación previa no es un requisito baladí. Así, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 11 de mayo de 2023 (*Comisión/Sopra Steria Benelux y Unisys Belgium*, Asunto C-101/22 P) — dictada en el recurso de casación interpuesto por la Comisión Europea contra la Sentencia del Tribunal General que anuló su decisión— viene a desestimar el recurso señalando, en lo que aquí interesa, que la motivación no puede ser explicada por primera vez y *a posteriori* ante el juez y que, si se permitiera a la Institución demandada — en este caso, la Comisión— diferir la obligación de motivar su decisión, quedaría afectado el derecho a la tutela judicial efectiva de los licitadores no adjudicatarios, quienes deben conocer la motivación de un acto tanto para defender sus derechos en las mejores condiciones posibles, como para decidir con pleno conocimiento si les conviene o no someter el asunto al órgano jurisdiccional competente.

Frente a esta omisión total de motivación previa, no puede acogerse ninguno de los argumentos de defensa del órgano de contratación. En concreto, no puede prosperar el argumento de que el artículo 87.1 a) de la LCSP, al referirse al informe específico del artículo 336 de la LCSP, está permitiendo que la justificación del requisito se efectúe en un momento posterior de la licitación; y ello, por cuanto el principio de buena administración siempre demandaría una motivación adecuada en los pliegos, sin perjuicio de que el artículo 116.4 c) de la LCSP obliga a dicha motivación previa en el expediente como mecanismo para preservar los principios básicos de la contratación pública y el derecho de defensa de los interesados.

A la vista de las consideraciones realizadas, el motivo debe estimarse y, en consecuencia, procede anular el apartado 7.1 C) del Anexo I del PCAP por falta de motivación previa del criterio de solvencia económica en él establecido; debiendo el órgano de contratación, si persiste en mantener dicho criterio, motivar adecuadamente su exigencia en los nuevos pliegos que, en su caso, apruebe o en el expediente de contratación.

## **SEXTO. Fondo del asunto: sobre el motivo relativo a la exigencia de una campaña de caracterización de residuos no prevista en el presupuesto ni retribuida.**

### I. Alegaciones de la entidad recurrente

Esgrime que el apartado 4 del PPT prevé que la entidad adjudicataria “*deberá realizar una campaña de caracterizaciones representativas de cada flujo para afianzar el dato de la composición de residuos, justo antes del momento de la licitación futura de la Concesión del servicio de gestión de los residuos municipales*”, y que dicha campaña supone una actuación técnica específica que requiere movilización de recursos humanos materiales y logísticos relevantes, al implicar trabajos de campo, muestreos, análisis de datos, tratamiento de resultados y elaboración de informes técnicos especializados. Ello supone, a juicio de la recurrente, una prestación con un coste económico cierto y significativo.



Manifiesta la recurrente que la prestación no está valorada económicamente en los pliegos ni en el estudio económico, ni se prevé mecanismo que permita conocer cómo será compensado el adjudicatario por la ejecución de esta actuación. Ello provoca, a su juicio, que el contrato carezca de un precio cierto, que se altere el equilibrio económico del contrato y que se produzca una distorsión efectiva de la competencia porque cada licitador deberá estimar y asumir de forma autónoma el coste de esta campaña, sin criterios homogéneos ni parámetros definidos, lo que provoca ofertas económicas no comparables y favorece indebidamente a aquellos operadores que, por su estructura o experiencia previa, puedan absorber dicho coste con mayor facilidad, lo que vulnera el artículo 132 LCSP al introducir una restricción indirecta y artificial de la competencia.

## II. Alegaciones del órgano de contratación

La oposición al citado motivo se encuentra en el documento elaborado por SGM INGENIERÍA AMBIENTAL que adjunta el órgano de contratación con el expediente, en el que se indica que la exigencia de realizar campañas de caracterización de residuos no constituye una prestación accesoria ni desproporcionada, sino un elemento esencial e imprescindible para el correcto desarrollo del objeto del contrato de consultoría, toda vez que la ausencia de datos reales y actualizados sobre la composición de los residuos convertiría los estudios, anteproyectos y análisis económicos en ejercicios meramente teóricos, carentes de utilidad práctica para la licitación de una concesión de la magnitud prevista.

Por tanto, se señala en el documento que (i) la inclusión de una campaña de caracterización responde a la necesidad técnica de disponer de información fiable, homogénea y contrastada que permita fundamentar adecuadamente una futura licitación concesional de alto impacto económico y ambiental, garantizando la correcta toma de decisiones por parte de la Mancomunidad y (ii) que dicha campaña se encuentra implícitamente incluida en el alcance de los trabajos objeto del contrato y ha sido tenida en cuenta en la estimación del presupuesto base de licitación, que se ha calculado atendiendo al conjunto de medios técnicos y humanos necesarios para ejecutar adecuadamente todos los estudios exigidos.

## III. Consideraciones del Tribunal

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen. La cuestión que se suscita en este motivo pivota sobre el carácter accesorio o no de esta prestación, su definición en los pliegos, así como su magnitud y coste.

En este sentido, sostiene la recurrente que la campaña de caracterización de residuos es una actuación técnica específica que requiere movilización de recursos humanos materiales y logísticos relevantes, al implicar trabajos de campo, muestreos, análisis de datos, tratamiento de resultados y elaboración de informes técnicos especializados, lo que determina un coste económico significativo que no se ha valorado económicamente en los pliegos. No obstante, se opone de contrario que la prestación está implícitamente incluida en el alcance de los trabajos objeto del contrato y que se ha tenido en cuenta en la estimación del presupuesto.

Pues bien, el apartado 4 del PPT se limita a señalar que la consultora adjudicataria deberá realizar una campaña de caracterizaciones representativas de cada flujo para afianzar el dato de la composición de residuos, justo antes del momento de la licitación futura de la concesión del servicio de gestión de los residuos municipales. Nada expresa sobre cómo llevarla a cabo, si bien el documento obrante en el expediente en respuesta al recurso menciona que no se trata de una prestación accesoria, sino una actuación esencial e imprescindible.

Si ello es así, tal prestación debería estar descrita con más detalle y precisión en los pliegos para que los licitadores pudieran conocer su entidad y, en su caso, valorar su alcance en orden a la realización de sus ofertas. Ade-



más, siendo una prestación esencial como así se indica, su coste debiera haberse previsto e individualizado en el estudio económico.

El motivo debe pues estimarse a los efectos de que, en los nuevos pliegos que, en su caso, se aprueben se describa esta prestación y se calcule su coste individualizado en el estudio económico obrante en el expediente.

## **SÉPTIMO. Fondo del asunto: sobre el motivo relativo a la fórmula de valoración del precio**

### I. Alegaciones de la entidad recurrente

Sostiene que la fórmula de valoración de las ofertas económicas produce efectos desproporcionados y discriminatorios en su aplicación real y que la motivación de aquella en el pliego es meramente genérica y abstracta, sin respaldo técnico. En este sentido, indica que *“En ningún punto del expediente ni del pliego se acompaña un informe económico o técnico que cuantifique los supuestos riesgos derivados de las bajas, ni se analiza el impacto de la fórmula elegida sobre la competitividad real del procedimiento. Tampoco se justifica por qué se ha optado por una base exponencial (0,70) en lugar de una fórmula lineal”*.

Tras efectuar en el escrito de recurso una simulación aplicando la fórmula del PCAP a cinco licitadores hipotéticos con distintas propuestas económicas cuyas bajas oscilan entre el 0,1% y el 30%, manifiesta que se comprueba que con una baja del 5 % ya se obtiene prácticamente la totalidad de los puntos (24,95 sobre 30) y, a partir de ahí, la progresión disminuye, siendo la diferencia entre una baja del 10 % y otra del 30 % de apenas 0,846 puntos.

Señala que las ofertas más altas no reciben una puntuación significativamente superior a otras con mejoras mucho menores, lo que impide que el precio cumpla su función esencial dentro del sistema de adjudicación, convirtiéndose en un criterio meramente residual y trasladando el peso decisorio injustificadamente hacia otros criterios como los sujetos a juicio de valor.

Concluye, pues, que se vulnera el principio de proporcionalidad impidiendo una competencia real y efectiva basada en el precio y que el argumento contenido en el pliego, según el cual la fórmula pretende evitar ofertas desproporcionadas o de escasa viabilidad, no puede sostenerse sin una base técnica o económica concreta que justifique su aplicación en este caso específico. Considera que una alternativa válida sería una fórmula de tipo lineal o progresiva que garantice que la mejor oferta económica obtenga la máxima puntuación y la peor, cero, distribuyendo los puntos de forma directamente proporcional a las bajas, sin generar umbrales de saciedad. Cita en apoyo de su argumentación, entre otras, la Resolución 558/2022 de este Tribunal.

### II. Alegaciones del órgano de contratación

Al igual que en el motivo anterior, la oposición al citado motivo se contiene en el documento elaborado por ■ que se acompaña con el expediente de contratación.

En este documento se indica, en síntesis, que el contrato licitado tiene por finalidad definir correctamente una concesión cuyo impacto económico global se sitúa en el entorno de los 1.000 millones de euros; razón por la que se articula un sistema de valoración global donde el precio se integra con otros criterios objetivos y técnicos, sin que el criterio económico quede vaciado de contenido ni se convierta en meramente residual, quedando en una posición coherente con la naturaleza intelectual, compleja y estratégica del contrato, en el que la calidad técnica y la correcta definición del modelo concesional resultan determinantes para el éxito de la futura concesión.



Se sostiene (i) que esta configuración de los criterios se ajusta plenamente a lo dispuesto en el artículo 145 de la LCSP -que permite ponderar los criterios de adjudicación en función de la mejor relación calidad-precio-, especialmente en contratos de servicios de carácter intelectual y alta complejidad técnica y (ii) que la fórmula aplicada al criterio precio no impide la competencia ni discrimina a los licitadores, sino que evita que bajas económicas irrelevantes distorsionen la adjudicación de un contrato.

### III. Consideraciones del Tribunal

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen. La controversia gira en torno a la adecuación a derecho de la fórmula de valoración de las ofertas económicas que, a juicio de la recurrente, vulnera el principio de proporcionalidad generando un umbral de saciedad, pues con una baja del 5% se obtiene prácticamente la totalidad de los puntos y, a partir de ahí, la progresión de puntos disminuye ante bajas superiores. En cambio, el órgano de contratación sostiene que la fórmula responde a un sistema de valoración global donde el precio se integra con criterios técnicos, quedando aquel en una posición coherente con la naturaleza intelectual y compleja de la prestación contractual, evitando que una baja económica irrelevante distorsione la adjudicación del contrato.

Pues bien, la doctrina de los tribunales administrativos de recursos contractuales, con carácter general, se ha pronunciado sobre los umbrales de saciedad en el precio en el sentido de que tales umbrales (i) penalizan las ofertas económicas más baratas desde el punto de vista económico desincentivando a los licitadores a realizar proposiciones con precios más competitivos, (ii) desvirtúan la concurrencia en condiciones de competencia efectiva y (iii) distorsionan el proceso de valoración de las ofertas pues, siendo previsible que todas las proposiciones económicas alcancen puntuaciones homogéneas en el precio una vez conocido el umbral de saciedad, la adjudicación va a depender *de facto* de la valoración realizada en los criterios sujetos a juicio de valor, aun cuando su ponderación en el total de los criterios sea muy inferior a la oferta económica.

No obstante, la Sentencia del Tribunal Supremo 381/2024 (Roj: 1786/2024) vino a reconocer la posibilidad de umbrales de saciedad en el precio, sentando como respuesta a la cuestión de interés casacional que *“cuando se trate de contratos en cuya adjudicación se ponderen diversos criterios de adjudicación, no existe en la regulación de la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público impedimento a la fijación en los pliegos de índices o umbrales de saciedad que limiten la valoración de las ofertas económicas, siempre que estén justificados en el expediente en relación con las prestaciones que constituyan el objeto y respeten las disposiciones legales sobre criterios de adjudicación y los principios en materia de contratación pública”*. De este modo, el uso de umbrales de saciedad no puede considerarse, sin más, contrario a la normativa contractual debiendo (i) atenderse a las circunstancias del caso concreto para apreciar su adecuación o no y (ii) justificarse, en todo caso, su elección en el expediente de contratación.

En el sentido expuesto, tras la sentencia del Tribunal Supremo citada, la doctrina de los tribunales de recursos contractuales se muestra más favorable a los umbrales de saciedad, insistiendo eso sí en que su validez queda supeditada a una motivación explícita en el expediente (v.g. Resolución 368/2025, de 11 de septiembre, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, Acuerdo 81/2025, de 8 de septiembre, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, Resolución 58/2025, de 10 de abril, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, Resolución 399/2024, de 30 de octubre, del Tribunal Catalán de Contratos Públicos y Resolución 96/2024, de 23 de diciembre, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia).

En el supuesto aquí analizado, el Anexo III (Criterios de valoración) del PCAP señala -como fórmula de valoración de la oferta económica ponderada con un máximo de 30 puntos- la siguiente:



## **Pe = 30\* (1-0,70<sup>b</sup>)**

Pe: puntuación obtenida por la oferta

B: baja propuesta en porcentaje

Asimismo, el Anexo del pliego incluye, como justificación de la fórmula utilizada, lo siguiente:

*“Dada la naturaleza y características técnicas del contrato, y sin pretender desincentivar la competencia entre las empresas en el proceso de licitación, se propone esta fórmula que tiene en cuenta, por un lado, los porcentajes de baja presentados por los licitadores y, por otro lado, modera el impacto de ofertas con altos porcentajes de baja, por los riesgos que introducen en cuanto a la viabilidad de la ejecución del objeto del contrato, tanto de esta consultoría que se está licitando como la nueva licitación del servicio público de la gestión de los RU en el ámbito de la Mancomunidad.*

*Todo ello cumplimentando la obligación legal de realizar una evaluación de las ofertas según la mejor relación calidad-precio, con arreglo a criterios económicos y cualitativos vinculados al objeto del contrato, y que en su amplia mayoría se valorarán de forma objetiva mediante la mera aplicación de fórmulas matemáticas. Por lo tanto, la mejor oferta en este procedimiento no será necesariamente la que tenga por tanto el precio más bajo, sino la oferta económicamente más ventajosa que hace que además del precio se atienda a otros criterios que se detallan en el presente contrato.*

*En la aplicación de la fórmula propuesta, la oferta económicamente más ventajosa obtendrá siempre la puntuación más alta, y la más desfavorable la más baja, manteniéndose la proporcionalidad entre ambas. No obstante, cuando el porcentaje de baja supera el nivel de beneficio industrial justificado por esta Administración, la diferencia en puntuación entre las ofertas se atenúa, haciendo que la relación deje de ser perfectamente lineal. En ningún caso se instaura un umbral fijo que impida seguir puntuando dentro de los límites marcados, lo cual no vulnera la normativa sobre contratación pública. De hecho, el Tribunal Supremo ha validado expresamente este sistema en la STS 1786/2024, al entender que los umbrales de saciedad (aquellos niveles de baja a partir de los cuales ya no se mejora sustancialmente la puntuación) son compatibles con los principios de eficiencia, libre competencia y adjudicación sobre la oferta económicamente más ventajosa*

*Este enfoque permite equilibrar el incentivo a mejorar la oferta sin incentivar reducciones desproporcionadas que comprometan la viabilidad económica del contrato, respetando siempre las reglas de proporcionalidad y salvaguardando el criterio precio dentro de un sistema de valoración múltiple”.*

En el caso analizado, la fórmula utilizada en el PCAP no incorpora un umbral de saciedad en sentido estricto -como límite porcentual de rebaja respecto al presupuesto base de licitación, a partir del cual cualquier bajada por alta que sea no va a recibir mayor puntuación-, pues solo establece un porcentaje de baja a partir del cual la diferencia en puntos entre las proposiciones disminuye y deja de ser perfectamente lineal. No obstante, aun cuando estimáramos que ese porcentaje de baja opera de hecho como umbral de saciedad, lo cierto es que el órgano de contratación ha justificado en el propio pliego las razones que lo hacen viable y que consisten, en síntesis, en desincentivar reducciones desproporcionadas en el precio que comprometan la viabilidad económica del contrato y permitir una evaluación de las ofertas según la mejor relación calidad-precio, con arreglo a criterios económicos y cualitativos vinculados al objeto contractual.

Tal justificación resulta adecuada y razonable en atención a la finalidad que se persigue con la fórmula. No se olvide, además, que la elección de los criterios de adjudicación -y su fórmula de valoración en el caso de los sujetos a evaluación automática- entra dentro del ámbito de discrecionalidad del órgano de contratación quien debe motivar tal extremo (artículo 116.4 de la LCSP), pero sin que, una vez realizada la justificación, pueda



imponerse la elección que hagan los interesados, como acontece en el caso examinado donde la recurrente, tras su argumentación, viene a considerar como más adecuada una fórmula de tipo lineal.

Asimismo, se observa que los criterios sujetos a juicio de valor están ponderados con 15 puntos y que los criterios de evaluación automática suman en su conjunto 85 puntos, de los cuales 30 corresponden a la oferta económica, distribuyéndose los restantes -hasta alcanzar los 85 puntos- entre los criterios de reducción de plazos (5 puntos) y la experiencia profesional del personal adscrito al contrato (hasta 50 puntos). Queda claro, pues, que el criterio de adjudicación más relevante en esta licitación es la experiencia del personal integrante del equipo que va a ejecutar el contrato, que se ha configurado como un criterio de evaluación automática y como el criterio más ponderado, de modo que la fórmula de evaluación de las ofertas económicas tampoco va a generar una distorsión en la valoración de las proposiciones, en la medida que la misma no propiciaría que la adjudicación se haga depender de los criterios sujetos a juicio de valor.

La consideración anterior pone de manifiesto que, en el sistema de valoración de las proposiciones con arreglo a los criterios de adjudicación señalados en el PCAP, se han conjugado criterios económicos y técnicos para una evaluación basada en el equilibrio de la mejor relación calidad – precio.

Con base en las argumentaciones anteriores, el motivo debe desestimarse. No obstante, habida cuenta que los dos primeros motivos del recurso han prosperado, este debe estimarse parcialmente. Ello conlleva la anulación de los pliegos y demás actos del expediente relacionados con su aprobación; debiendo, en su caso, promoverse una nueva licitación.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

#### **ACUERDA**

**PRIMERO.** Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■ contra los pliegos que han de regir el contrato denominado “Servicio para los estudios de consultoría para la licitación de la concesión del servicio de gestión de los residuos municipales en el ámbito de la Mancomunidad de Los Alcores” (Exp. 85/2025), promovido por la Mancomunidad de los Alcores para la gestión de RSU y, en consecuencia, anular los actos impugnados debiendo procederse en los términos expuestos en el fundamento de derecho séptimo *in fine* de esta resolución.

**SEGUNDO.** De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

**NOTIFÍQUESE** la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

